36 789 **Voorstel van wet van het lid Michon-Derkzen tot Wijziging van de Gemeentewet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de toevoeging van een bevoegdheid voor burgemeesters en gezaghebbers ter bevordering van de handhaving van de openbare orde met betrekking tot online oproepen (Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring)**

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

ALGEMEEN

1. Inleiding

Burgemeesters, zowel van de G4-gemeenten als van de overige gemeenten, worden meer en meer geconfronteerd met openbare-ordeverstoringen die online worden opgestart c.q. aangejaagd. De bevoegdheden van de burgemeester om hiertegen op te treden, zijn tot nu toe beperkt. Vaak kan pas nadát de openbare orde fysiek wordt verstoord, daartegen, onder gezag van de burgemeester, door de politie worden opgetreden.

Deze initiatiefwet beoogt de Gemeentewet aan te passen om burgemeesters de mogelijkheid te bieden om de openbare orde te bewaren, indien nodig zo snel mogelijk te herstellen en herhaling te voorkomen door een bevoegdheid te geven voor het laten verwijderen van online uitingen die openbare-ordeverstoringen (kunnen) aanjagen. Met de opkomst van internet en sociale media zijn nieuwe opties ontstaan om verstoring van de openbare orde te bewerkstelligen, die niet adequaat kunnen worden aangepakt door bestaande wetgeving. Het is daarom noodzakelijk dat burgemeesters de mogelijkheid hebben om in te grijpen wanneer online een uiting wordt geplaatst om de openbare orde te verstoren of een bestaande openbare-ordeverstoring verder aan te moedigen. Hiermee wordt onder andere uitvoering gegeven aan de wens die ten grondslag ligt aan de motie van het lid Michon-Derkzen, die de regering verzoekt om de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen te versnellen.[1]

Dit wetsvoorstel geeft de bevoegdheid voor de burgemeester om een verwijderbevel af te geven voor online uitingen die worden gedaan waardoor (mogelijk) fysieke openbare-ordeverstoringen binnen de eigen gemeentegrenzen plaatsvinden. Dit wetsvoorstel geeft de burgemeester een bestuursrechtelijk instrument om te voorkomen dat een online uiting tot een fysieke verstoring van de openbare orde leidt, evenals om bij constatering van een fysieke verstoring van de openbare orde de openbare orde te herstellen. De aanleiding voor het handelen van de burgemeester kan onder andere gelegen zijn in de informatie van de politie die bijvoorbeeld via een bestuurlijke rapportage tot de burgemeester komt.

[1] *Kamerstukken II 2023/24, 29754, nr. 700.*

2. Aanleiding en achtergrond

Er is een groot aantal voorbeelden dat de aanleiding vormt voor dit wetsvoorstel.

Het eerste voorbeeld dateert van 6 september 2012. Door een 16-jarig meisje wordt een openbare uitnodiging op Facebook geplaatst voor haar verjaardagsfeestje in Haren, Groningen. Wat een leuke verjaardag voor 78 vrienden had moeten worden, mondde uit in een oploop van duizenden mensen wat heeft geresulteerd in rellen. Dit is de boeken in gegaan als "Project X"[2]. Het is een van de eerste voorbeelden in de Nederlandse geschiedenis waarbij een online oproep uitmondt in een openbare-ordeverstoring.

Naast "Project X" zijn nog vele andere voorbeelden te noemen[3]. Te denken is aan de "avondklokrellen" in verschillende Nederlandse steden tijdens de coronapandemie waarbij in online groepen flyers gedeeld werden om actie te voeren tegen de ingevoerde avondklok. Deze acties mondden in vele steden uit in rellen die zich tegen de politie richtten en met geweld en plunderingen gepaard gingen. Een online uiting kan in verschillende vormen een oorzaak zijn voor een (dreigende) openbare-ordeverstoring. Zie bijvoorbeeld het moedwillig verspreiden van complottheorieën waardoor de openbare orde daadwerkelijk wordt verstoord, de casus in Bodegraven[4].

Een oproep tot demonstratie is als zodanig geen uiting die kan worden gekwalificeerd als een uiting waardoor de ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een openbare-ordeverstoring. Als een demonstratie door de burgemeester is verboden of beperkt, kan een oproep tot deelname aan deze verboden demonstratie of in strijd met de daaraan gestelde beperkingen onder omstandigheden wel worden gezien als een uiting waardoor de ernstige vrees kan ontstaan dat de openbare orde wordt verstoord. In dat geval zijn de aard van de uiting, de intensiteit, frequentie en omstandigheden waaronder de uiting is geplaatst beslissend voor de vraag of de burgemeester deze wettelijke bevoegdheid kan inzetten.

Een aantal gemeenten heeft binnen de bestaande wettelijke kaders gehandeld in reactie op online aangejaagde openbare-ordeverstoringen.
Zie bijvoorbeeld Amsterdam. Sinds 2017 is daar toenemende aandacht voor het fenomeen drillrap.[5] Binnen deze muziekstroming en de bijbehorende muziekvideo's staat geweld centraal. Er bestaan zorgen omdat dit zou aanzetten tot geweld. De burgemeester van Amsterdam heeft in 2024 een 'online gebiedsverbod' opgelegd aan een lid van een rapgroep dat "online concrete bedreigingen [heeft] geuit richting leden van een andere rapgroep".[6] Dit deed de burgemeester op grond van de bevoegdheid tot het geven van een noodbevel, zoals gegeven in artikel 175 van de Gemeentewet. Vervolgens zijn onder meer twee vragen aan de voorzieningenrechter voorgelegd: of artikel 175 van de Gemeentewet als grondslag kan dienen voor een dergelijk online gebiedsverbod en of een online gebiedsverbod het recht op vrijheid van meningsuiting schendt. De voorzieningenrechter achtte het in het algemeen aannemelijk dat uitlatingen die op sociale media worden geplaatst, een aanjagende werking kunnen hebben in de fysieke wereld. De voorzieningenrechter zag ook het belang in voor de

---

[2] *Kamerstukken II 2012/13, 33571, nr. 1*
[3] https://hetccv.nl/themas/integraal-veiligheidsbeleid/online-aangejaagde-ordeverstoringen/documenten-online-aangejaagde-ordeverstoringen/
[4] Lessen die we kunnen leren van de complottheorie in Bodegraven | Politie en Wetenschap
[5] Amsterdamse drillscene - openresearch.amsterdam
[6] Burgemeester Halsema legt eerste online gebiedsverbod op aan lid rapgroep vanwege 'ernstige geweldsincidenten' | Het Parool

burgemeester om online te kunnen ingrijpen. Echter de vraag of de burgemeester kon optreden op grond van artikel 175 van de Gemeentewet was te complex om middels een voorlopige-voorzieningenprocedure te behandelen en daarom ligt de oordeelsvorming over het bovenstaande volgens de voorzieningenrechter bij de rechter in een bodemprocedure. Ook was het oordeel van de voorzieningenrechter dat de burgemeester in dit geval de causaliteit tussen de online uiting en ernstige wanordelijkheden onvoldoende had onderbouwd. De burgemeester had onterecht een dergelijk zwaar middel, drie maanden geen berichten plaatsen op Snapchat en Instagram, ingezet waarbij het fundamentele recht van betrokkene op vrijheid van meningsuiting werd beperkt.[7]

Ook in Utrecht diende een rechtszaak naar aanleiding van een 'online gebiedsverbod'. De burgemeester van Utrecht heeft in 2021 een jongen uit Zeist verboden om online een oproep te doen om in opstand te komen tegen het 2G-(corona)beleid en het vuurwerkverbod in Utrecht. De rechtbank Midden-Nederland oordeelde dat dit niet mocht. Volgens de burgemeester overtrad de 17-jarige jongen de Utrechtse Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en zij bepaalde dat hij een dwangsom van € 2.500 moest betalen als hij weer zou oproepen om in Utrecht samen te komen voor het verstoren van de openbare orde. De jongen stapte hierom naar de bestuursrechter. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaf net als de Rechtbank Midden-Nederland de jongen gelijk.[8] De casuïstiek uit Utrecht laat zien dat op grond van de APV een online gebiedsverbod opleggen volgens de bestuursrechter niet mag. Het verbod in de APV heeft volgens de rechter geen betrekking op het online doen van een oproep tot verstoring van de openbare orde in Utrecht. Het verbod stelt dat het verboden is om bepaald gedrag op een openbare fysieke plaats te vertonen, dus niet in een voor iedereen toegankelijke groepschat. De openbare plaats online valt volgens de rechter niet binnen de bevoegdheden van de burgemeester. Daarnaast is de uitleg die de burgemeester van Utrecht aan de APV heeft gegeven dat de gemeentelijke wetgever de inhoud van een online uiting of bericht aan banden mag leggen, in strijd met de Grondwet.[9] Dit is alleen voorbehouden, onder voorwaarden, aan de landelijke wetgever. In de uitspraak in hoger beroep schreef de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het volgende: "de Afdeling begrijpt dat personen ook via digitale sociale media aanzet kunnen geven tot onrust en wanordelijkheden in de openbare ruimte. Zij begrijpt ook dat de burgemeester zich daar zorgen over maakt en zoekt naar mogelijkheden om dergelijke gevolgen voor de openbare orde te beteugelen. Het is echter aan de wetgever om een daarop toegesneden wettelijk voorschrift vast te stellen. De thans ingeroepen bepaling is niet toegesneden op digitale oproepen en geeft de rechter geen ruimte om deze desondanks wel op digitale oproepen toe te passen".[10]
Almelo heeft in 2022 in de APV een verbod vastgelegd dat hetzelfde doel lijkt na te streven als dit wetsvoorstel, maar via een andere invulling. Het is volgens deze bepaling in de APV verboden om via digitale middelen uitingen te doen die kunnen leiden tot een fysieke verstoring van de openbare orde binnen de gemeente Almelo. Het is tot op heden niet duidelijk of deze bepaling standhoudt bij de rechter.[11]

Er is geen kwantitatief overzicht van het aantal casussen dat er is geweest in Nederland in de afgelopen jaren. Uit bovenstaande uitspraken en gesprekken tussen initiatiefnemer met

---

[7] Rb. Amsterdam (vzr.) 25 april 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:2351.
[8] ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2627.
[9] Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375.
[10] ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2627, r.o. 4.
[11] Primeur: Almelo wil online oproerkraaiers de mond snoeren en legt regels vast - RTV Oost

gemeenten blijkt dat online aangejaagde openbare-ordeverstoringen veel voorkomen. Dit wordt bevestigd in de gesprekstafels die het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) organiseert. Tijdens de gesprekstafels gaan deskundigen uit verschillende vakgebieden en van verschillende organisaties (bijvoorbeeld uit overheid en wetenschap) met elkaar in gesprek over de aanpak van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen en manieren om bestaande interventiemogelijkheden te versterken. De uitkomsten hiervan helpen bij het bepalen hoe het bestaande handelingsperspectief versterkt of uitgebreid kan worden. De gesprekken zijn toegespitst op drie thema's: versterking samenwerking, openbare-orderecht in een online wereld en handelingsperspectief. Het CCV evalueert dit jaar vier concrete casussen.[12] Op initiatief van de minister van Justitie en Veiligheid vindt er in het tweede kwartaal van 2025 burgerdialoog plaats over de rol van sociale media bij openbare-ordeverstoringen.[13]

3. Hoofdlijnen van het voorstel

3.1 Probleembeschrijving

De Landsadvocaat heeft in opdracht van het kabinet een analyse opgeleverd over de huidige wettelijke mogelijkheden om online aangejaagde openbare-ordeverstoring tegen te gaan. De analyse van de Landsadvocaat geeft een overzicht van de huidige bevoegdheden op het gebied van bestuurs-, straf- en civiel recht.[14] De Landsadvocaat merkt op dat het bestuursrecht geen specifieke bevoegdheden kent om op te treden tegen online uitingen. Wanneer naar de huidige wettelijke bevoegdheden wordt gekeken in het licht van voorbeelden van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen, kan het huidige wettelijk bestuursrechtelijke kader slechts in specifieke situaties toepassing kan vinden. Het noodbevel wordt hierbij expliciet benoemd. Ook wordt geconstateerd dat de vrijheid van meningsuiting een hoge mate van bescherming biedt voor (online) uitingen, ook als deze onwenselijk zijn. De minister van Justitie en Veiligheid besloot op basis van dit advies om geen initiatief te nemen tot een aanvullende wetgeving, tegen de wens in van een aantal burgemeesters en de Kamer.□

Burgemeesters zijn op grond van artikel 172 van de Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde. Ter bevordering van deze wettelijke taak zijn zij onvoldoende geholpen met de inzet van bestaande straf-, civiel- of bestuursrechtelijke bevoegdheden die pas na lange tijd effect sorteren en niet primair zijn bedoeld om zo snel mogelijk de openbare-ordeverstoring of de dreiging daarvan te stoppen. De reikwijdte van een online oproep kan enorm zijn en in grote getale mensen op de been brengen met enorme wanordelijkheden tot gevolg. Burgemeesters worden dan ook ingevolge het wetsvoorstel geëquipeerd met een aanvullende bevoegdheid om openbare-ordeverstoringen in een vroeg stadium te voorkomen c.q. te minimaliseren.

3.2 Probleemaanpak

Het begrip “online aangejaagde openbare-ordeverstoring” is geen wettelijke term. Het CCV hanteert de volgende definitie voor dat begrip: “Een situatie waarin de openbare orde wordt verstoord, omdat personen, al dan niet in groeps- of organisatieverband, bewust online

---

[12] https://hetccv.nl/city-deal-selecteert-4-oaov-projecten/
[13] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/03/14/burgerdialoog-over-de-rol-van-sociale-media-bij-openbare-ordeverstoringen
[14] *Kamerstukken II 2023/24, 28684, nr. 732.*

platforms gebruiken, om mensen te (des) informeren en op te roepen om op een specifiek moment op een bepaalde fysieke plek (offline) te zijn en te dreigen (al dan niet strafbare) handelingen te verrichten, die mogelijk tot openbare ordeverstoringen leiden."[15]

APV
Gemeenteraden kunnen in hun APV diverse verboden opnemen die raken aan het voorkómen of bestrijden van ongeregeldheden. Echter deze mogen geen inbreuk maken op artikel 7, derde lid, van de Grondwet (Gw), de vrijheid van meningsuiting. Dat is alleen bij wet in formele zin mogelijk – "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet" – en niet ook in lagere regelgeving. Een bepaling waarbij een bepaalde uiting verboden wordt, zal al snel een inbreuk op iemands vrijheid van meningsuiting vormen, waarbij het niet uitmaakt dat het gaat om een eventuele ongewenste of zelfs strafbare uiting. Hetgeen initiatiefnemer voorstelt, kan niet door middel van een bepaling in de APV geregeld worden. Voorts zou dit betekenen dat iedere gemeenteraad hier een eigen interpretatie aan zou kunnen geven in de eigen APV en dit is niet wenselijk wat betreft initiatiefnemer.

Gemeentewet
De Gemeentewet kent verschillende bevoegdheden waarmee burgemeesters maatregelen kunnen treffen ter bescherming van de openbare orde. Er zijn drie bevoegdheden die relevant zijn om preventief online aangejaagde openbare-ordeverstoringen tegen te gaan. Dit zijn artikel 172, derde lid, (licht bevel), artikel 175 (noodbevel) en artikel 176 (noodverordening) van de Gemeentewet. Alle drie de bevoegdheden zien klassiek op het in de fysieke wereld optreden door de burgemeester. Met dit wetsvoorstel krijgt de burgemeester een bevoegdheid in de digitale wereld, gericht op een (mogelijke) verstoring van de openbare orde binnen de fysieke grenzen van de gemeente van die burgemeester.

Strafrecht
Naast de bestuursrechtelijke bevoegdheid kan een online uiting die oproept c.q. aanspoort om strafbare feiten te plegen, onder het strafrecht vallen (artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht (Sr), respectievelijk artikel 137 Sr BES). In dat geval is het aan het Openbaar Ministerie om een strafrechtelijk onderzoek te starten. Het is aan de driehoek te bepalen wat de meest geëigende aanpak is.

4. Voorgestelde maatregelen

Een burgemeester is geëquipeerd met een aantal bevoegdheden die hij kan gebruiken indien de openbare orde in zijn gemeente verstoord is of hiertoe een ernstige dreiging bestaat. De initiatiefnemer voegt hier een bevoegdheid aan toe, zodat de burgemeester ook bij online uitingen die de openbare orde verstoren, of als hiertoe een ernstige dreiging bestaat, kan optreden. De inzet van bestaande toepassingen in het straf- en civiel recht is veelal repressief. Dit wetsvoorstel is een aanvulling hierop gericht op de (preventieve) aanpak via bestuursrecht.

De aanvulling van het instrumentarium door deze wet bestaat uit de introductie van een verwijderingsbevel dat de burgemeester kan opleggen. In het bevel staat dat degene die door zijn of haar online uiting de openbare orde verstoort of de openbare orde ernstig dreigt te verstoren de uiting dient te verwijderen. Wanneer de inschatting van de burgemeester is dat de

[15] Fenomeenkaart bij https://hetccv.nl/themas/cyberveiligheid/online-aangejaagde-ordeverstoringen/signaleren-ordeverstoringen/

uiting een verstoring van de openbare orde tot gevolg kan hebben die om een snelle reactie vraagt van de overheid, kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen, indien niet aan het verwijderingsbevel wordt voldaan. In dat kader kan het zijn dat de burgemeester meldt dat wanneer betrokkene de online uiting opnieuw plaatst, dan ook een nieuw verwijderingsbevel (en indien nodig een last onder dwangsom) aan betrokkene kan worden opgelegd. Hoewel het wetsvoorstel de burgemeester geen bevoegdheden geeft om preventief een online uiting vanwege de inhoud te verbieden, kan hij een verwijderbevel wel aangrijpen om iemand ter informatie te waarschuwen om na verwijdering van een geplaatste uiting niet in herhaling te vallen, omdat bij herhaling een nieuw verwijderbevel kan worden opgelegd.

Het wetsvoorstel richt zich tot individuele plaatsers en herplaatsers en niet tot hostingdiensten, communicatiediensten of internetaanbieders. Het wetsvoorstel voorziet in een verwijderingsbevelsbevoegdheid voor de burgemeester die hij kan inzetten wanneer een persoon een online uiting heeft geplaatst waardoor de openbare orde wordt verstoord of waardoor de ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan. Het enkele 'liken' van een bericht valt hier niet onder, het opnieuw plaatsen (bijvoorbeeld retweeten) van een uiting waardoor de openbare orde wordt verstoord of waardoor de ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan wel.

De uiting moet ertoe leiden dat er binnen de grenzen van de gemeente van de betreffende burgemeester een verstoring van de openbare orde plaatsvindt of dat de ernstige vrees bestaat dat die zal plaatsvinden. Het maakt dus niet uit of de plaatser van de uiting vertoeft binnen de gemeentegrenzen. Dit wetsvoorstel ziet op de bevoegdheid van de burgemeester van de gemeente waarop de uiting zich richt, ongeacht waar de uiting is gedaan.

De burgemeester raakt op de hoogte van de online uiting via informatie die hem bereikt binnen de huidige wettelijke kaders. In de praktijk kan het gaan om een bestuurlijke rapportage van de politie of via het eigen ambtelijke apparaat. Het bestaande wettelijke kader om informatie te vergaren, wijzigt met deze wet uitdrukkelijk niet. De politie haalt voor haar dagelijkse politiewerk informatie uit online openbare bronnen, bijvoorbeeld om een veiligheidsrisico en de daaruit volgende noodzakelijke operationele inzet vast te stellen. Ook kan politie informatie aanleiding zijn voor een burgemeester om een noodbevel af te kondigen. Met dit wetsvoorstel kan deze informatie ook aan de basis liggen van een verwijderbevel.

Het doel van het wetsvoorstel is het voorkomen of zoveel mogelijk beperken van verstoringen van de openbare orde die online worden aangejaagd. Een burgemeester die de bepaling gebruikt voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid is verleend, zoals bijvoorbeeld het verbieden van een demonstratie, maakt zich schuldig aan schending van het verbod op détournement de pouvoir zoals dat is neergelegd in artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Met toepassing van het principe "comply or explain" zijn de maatregelen van overeenkomstige toepassing in Caribisch Nederland.[16]

5. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

[16] Voor de leesbaarheid is in deze toelichting veelal alleen "burgemeester", "Gemeentewet" en "gemeente" geschreven. Daaronder worden dan tevens de gezaghebber, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba begrepen, tenzij het tegendeel uit de tekst blijkt.

Wanneer een verwijderingsbevel wordt opgelegd, is sprake van onmiddellijk optreden ter handhaving van de openbare orde in de zin van artikel 5:23 Awb. Afdeling 5.3.1 Awb over de last onder bestuursdwang is op dit bevel daarom niet van toepassing. De burgemeester kan, op grond van artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet juncto artikel 5:32 Awb een last onder dwangsom opleggen met de verplichting tot de betaling van een geldsom indien de last niet wordt uitgevoerd.[17] Dit kan ook zodra klaarblijkelijk het gevaar dreigt dat het bevel niet wordt nagekomen (artikel 5:7 Awb). De regels omtrent de begunstigingstermijn uit de Awb en de jurisprudentie zijn van toepassing op de last onder dwangsom. Uitgangspunt voor de begunstigingstermijn is hoeveel tijd nodig is om de overtreding van het bevel te beëindigen. Dit kan per overtreding verschillen. In sommige gevallen is het niet mogelijk om de overtreding per direct te beëindigen.

De uitvoering van de hierboven genoemde bevoegdheid, vindt uitsluitend plaats door de burgemeester, voortkomend uit diens algemene verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde in diens gemeente. De inzet van de bevoegdheid heeft de vorm van een bevel. Dit brengt met zich dat het direct moet worden opgevolgd. Eventueel kan het bovendien zelfs mondeling worden gegeven. Voor de effectiviteit en in verband met strafbaarheid is wel nodig dat het bekend wordt c.q. opzettelijk (willens en wetens) wordt overtreden. Opzettelijke niet-naleving ervan is strafrechtelijk handhaafbaar op grond van artikel 184 Sr, respectievelijk artikel 190 Sr BES.

6. Verhouding tot bestaande wet- en regelgeving

6.1 Verhouding met andere wetgeving

Artikel 172 van de Gemeentewet regelt de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde. Volgens artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd om bij verstoringen of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. De toepassing van dit artikel biedt in een aantal concrete gevallen geen grondslag om een inbreuk maken op de vrijheid van meningsuiting, zie bijvoorbeeld de uitspraak in de zaak van Femmes for Freedom.[18]
Artikel 175 van de Gemeentewet kan, conform het advies van de Landsadvocaat over het online gebiedsverbod, niet als een standaardbevoegdheid worden ingezet, maar dient als vangnet te worden beschouwd.

6.2 Verhouding met de Grondwet

Het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Gw) dient te allen tijde beschermd te worden, net als het recht op vrijheid van vergadering en betoging (artikel 9 Gw). Voor online aangejaagde openbare-ordeverstoring is artikel 7, derde lid, Gw van belang: “Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders

---

[17] Vgl. ABRvS 24 april 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6874, AB 2002/70, r.o. 2.2; ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839; ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1895. Zie voor de gezaghebber artikel 140, derde en vierde lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waarbij artikel 5:32 Awb ook van overeenkomstige toepassing is verklaard.
[18] ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4989.

verantwoordelijkheid volgens de wet." Artikel 7, derde lid, Gw biedt enige ruimte voor de overheid om reactief op te treden vanwege de inhoud van een uiting, mits dit gebeurt op basis van een voldoende wettelijke grondslag in een wet in formele zin.
In lijn met de analyse van de Landsadvocaat, betekent dit dat ingrijpen vóórdat de uiting is gedaan (of voordat kenbaar is wat de uiting zal inhouden), vanwege de inhoud van de uiting, niet is toegestaan. De Grondwet staat het creëren van een preventieve bestuurlijke maatregel – gericht op de inhoud van een uiting – daarom niet toe. Dat ligt in lijn met het verbod op censuur. Wél kan er reactief opgetreden worden vanwege de inhoud van een uiting. Dat volgt uit de passage "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet".

Als de burgemeester gebruikmaakt van zijn bevoegdheid tot het geven van een verwijderingsbevel, beperkt hij de plaatser – waaronder de herplaatser – in diens recht op vrijheid van meningsuiting. De plaatser dient de uiting te verwijderen op grond van het bevel. Deze inbreuk is echter bij wet voorzien, noodzakelijk en proportioneel in het licht van de wettelijke taak van de burgemeester tot het handhaven van de openbare orde, het voorkomen van wanordelijkheden en diens plicht om inbreuk op grondrechten van anderen te voorkomen. Het wetsvoorstel biedt geen ruimte voor een burgemeester om voorafgaand aan het plaatsen van een uiting reeds een verwijderbevel op te leggen. Dat zou de vrijheid van meningsuiting disproportioneel beperken. Het voorafgaand aan het plaatsen van een uiting een verwijderbevel opleggen neigt naar censuur en dat is uitdrukkelijk niet de insteek die initiatiefnemer heeft met dit wetsvoorstel.

7. Verhouding tot Europees en internationaal recht.

7.1 Het EVRM

Artikel 10 EVRM beschermt het recht om informatie te verspreiden (de vrijheid van meningsuiting) en het recht van het publiek om informatie – die derden ter beschikking willen stellen – te ontvangen (de ontvangstvrijheid). Dit kunnen ook uitingen zijn die kunnen choqueren, kwetsen of niet prettig zijn. De rechten zoals door artikel 10 EVRM zijn verleend, zijn niet absoluut, maar kunnen worden beperkt ter bescherming van in het EVRM genoemde legitieme doelen. Beperkingen van rechten die door artikel 10 EVRM beschermd worden, moeten worden aangemerkt als "noodzakelijk in een democratische samenleving". In artikel 10 EVRM staan deze doelen benoemd. Het gaat hierbij ook om openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarmee heeft de voorgestelde beperking een legitiem doel en is deze noodzakelijk in onze democratische samenleving. In de praktijk betekent het ook dat de burgemeester concreet moet onderbouwen waarom het verwijderingsbevel noodzakelijk is voor het voorkomen van wanordelijkheden en het voorkomen van openbare-ordeverstoringen dan wel het herstellen van de openbare orde. De burgemeester moet motiveren waarom de uiting in het concrete geval dient te worden verwijderd. Daarbij is het van belang dat een redelijk handelend persoon moet kunnen inzien dat er een reële dreiging van de openbare orde bestaat bij het voortduren van de uiting.

7.2 De DSA

Met de komst van de digitaledienstenverordening (Digital Services Act, DSA) in de Europese Unie hebben bepaalde internetbedrijven bepaalde verantwoordelijkheden gekregen wat er wel en niet mag op hun platform. De DSA moet ervoor zorgen dat wat offline illegaal is en al bij

wet- en regelgeving geregeld, ook online illegaal wordt, zodat men beter beschermd is tegen schadelijke of illegale content zoals haatzaaien en cybergeweld, illegaal handelen in goederen en diensten en de verspreiding van desinformatie. Platforms zijn door de DSA verantwoordelijk gemaakt om hun platforms "schoon" te maken en te houden. Echter niet alle meldingen worden even snel opgemerkt als nodig om een openbare-ordeverstoring te voorkomen.
De DSA verduidelijkt dat een "betrouwbare flagger" een verzoek kan doen tot melding van illegale inhoud. De DSA geeft echter geen garantie dat deze verzoeken ook echt opgevolgd worden door platforms. Waar burgemeesters doorgaans wel snel en effectief moeten handelen om de openbare orde te handhaven, mist juist dat in de DSA.

8. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn afhankelijk van het gebruik ervan. Burgemeesters krijgen zelf de keuze om de wettelijke bevoegdheid te gebruiken of niet. Het is denkbaar dat de inzet van de nieuwe wettelijke bevoegdheid voorkomt dat de burgemeester andere bevoegdheden zoals een noodbevel hoeft in te zetten.

Bovendien kan de burgemeester met de nieuwe bevoegdheid een potentieel groter probleem met aanzienlijk grotere financiële gevolgen voorkomen. Het verwijderbevel draagt eraan bij dat de openbare-ordeverstoring wordt voorkomen of beperkt. Dat leidt tot een vermindering van de kosten die een openbare-ordeverstoring meebrengt; bijvoorbeeld in de vorm van extra bestuurslast voor het lokale gezag, extra inzet van de politie en kosten van het herstellen van vernielingen wanneer schade die tijdens een openbare-ordeverstoring is aangericht niet succesvol op de daders kan worden verhaald. Gelet op het bovenstaande is de inschatting dat het wetsvoorstel budgetneutraal is en daarmee geen financiële gevolgen heeft voor de rijksbegroting.

9. Invoeringstoets en evaluatie

Het wetsvoorstel regelt dat een invoeringstoets binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet plaatsvindt. Daarbij worden de effecten van de wet in de praktijk in kaart gebracht en of burgemeesters met de invoering van de wet de benodigde handvaten hebben gekregen om de openbare orde te handhaven wanneer online wordt opgeroepen deze te verstoren.

Ook wordt met deze wet bepaald dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie zal plaatsvinden naar doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.

10. Advies en consultatie

Op 7 april 2025 startte de internetconsultatie van het voorstel. De einddatum van de consultatie was 18 mei 2025. Gedurende deze periode hebben 78 personen en organisaties de moeite genomen om te reageren op het consultatievoorstel. De initiatiefnemer wil hen daarvoor hartelijk danken. Hieronder wordt kort ingegaan op enkele punten uit een aantal reacties.

Een aantal respondenten heeft hun zorgen uitgesproken over de mogelijkheid dat het wetsvoorstel ruimte laat voor het plegen van censuur. Hierop is de memorie van toelichting aangevuld om expliciet tot uitdrukking te brengen dat het wetsvoorstel geen ruimte laat voor

censuur. De initiatiefnemer benadrukt dat in het publieke debat, op straat en online, de overheid vooraf géén controle mag uitoefenen op uitingen. Preventief verbieden van uitingen past niet in onze democratische rechtsstaat. Het recht op vrijheid van meningsuiting is de zuurstof van ons publieke debat. Daarom is het essentieel dat er pas áchteraf kan worden geoordeeld over de rechtmatigheid van uitingen. Het verwijderbevel zoals voorgesteld in het wetsvoorstel kan dan ook niet preventief worden opgelegd. De vrijheid van meningsuiting wordt zo specifiek mogelijk, en alleen achteraf, beperkt. De bevoegdheid is niet ruimer dan voor de handhaving van de openbare orde noodzakelijk en is uitdrukkelijk niet gericht op de plaatsing van enig toekomstig bericht.

Een aantal respondenten sprak de vrees uit voor willekeur of beschreven het risico op politiek-gemotiveerd ingrijpen. De huidige praktijk laat zien dat er op dit moment willekeur bestaat: in de ene gemeente wordt niet opgetreden tegen online aangejaagde openbare-ordeverstoringen, terwijl in de andere gemeente via een APV regels worden gesteld, die vervolgens niet juridisch stand hebben gehouden. Het wetsvoorstel biedt juist een duidelijk wettelijk kader waarbinnen kan worden opgetreden. Wil de burgemeester kunnen optreden, dan moet dóór het online zijn geplaatst van het bericht de openbare orde worden verstoord of ernstige vrees bestaan voor het ontstaan daarvan. Als een plaatser het niet eens is met het verwijderbevel, staat rechtsbescherming open. Of een verwijderbevel terecht is opgelegd, is ter beoordeling van de bestuursrechter. Die zal rekening houden met alle relevante omstandigheden van het geval en de toepassing van de bevoegdheid toetsen aan proportionaliteit en subsidiariteit. Net zoals bij de introductie van het noodbevel in de Gemeentewet zal ook bij de verwijderbevelsbevoegdheid jurisprudentie ontstaan die inkadering geeft aan de toepassing van de bevoegdheid.

G4

Het samenwerkingsverband van de vier grootste gemeenten (G4) geeft aan blij te zijn met de beweging die wordt ingezet met het initiatiefwetsvoorstel en beschrijft het initiatief als een zeer welkome en noodzakelijke aanvulling op het huidige instrumentarium. De G4 ziet wel een aantal knelpunten die het wetsvoorstel in de praktijk mee zouden brengen en heeft een aantal voorstellen gedaan om het voorstel aan te passen. Als eerste doet de G4 het voorstel om berichten verwijderd te houden. De initiatiefnemer constateert met de G4 dat bij elk nieuw bericht een nieuw verwijderbevel moet worden gegeven. Als een bevel tevens zou zien op het verwijderd houden van een uiting, kan dat worden uitgelegd als het preventief voorkomen van het doen van een uiting en kan de toepassing van de bevoegdheid op gespannen voet komen te staan met het censuurverbod uit de Grondwet. Daarom is hier niet voor gekozen.

De G4 geeft aan te willen onderzoeken of het mogelijk is om een bevel te geven richting een bepaald platform. Twee opties worden genoemd: een platform vragen om voor een bepaalde periode geen berichten meer te plaatsen en het verwijderbevel richten tot platforms. De initiatiefnemer erkent dat platforms meer kunnen doen om opruiende of ordeverstorende content tegen te gaan en steunt elk initiatief om hier onderzoek naar te doen. Dit kan echter volgens de initiatiefnemer het beste worden geregeld op Europees niveau. De initiatiefnemer zou het zich kunnen voorstellen dat de regering bij een herziening van de DSA op Europees niveau beziet of dit voorstel van de G4 nader kan worden uitgewerkt.

Tot slot heeft de G4 aandacht gevraagd voor de samenhang met het ontwerpwetsvoorstel voor de Wet gegevensvergaring openbare orde.[19] Het huidige initiatiefwetsvoorstel ziet slechts op

[19] https://www.internetconsultatie.nl/gegevensvergaringopenbareorde/b1.

het openbare internet, terwijl het ontwerpwetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde ziet op publiek toegankelijke bronnen. Dat is in zoverre ruimer dan het openbare internet, dat daaronder ook chatgroepen vallen, indien daartoe toegang kan worden verkregen zonder een beveiliging te doorbreken of te omzeilen en zonder het aanwenden van technische ingrepen, valse signalen of valse sleutels, dan wel het aannemen van een valse hoedanigheid. De initiatiefnemer zal het wetsvoorstel van de regering beoordelen op het moment dat dat wetsvoorstel naar de Tweede Kamer wordt gestuurd en op een later moment bezien of, en zo ja hoe, het verwijderbevel kan worden gegeven wanneer uitingen worden gedaan in de hiervoor bedoelde chatgroepen. Het wetsvoorstel voorziet hier op dit moment niet in.

NGB en VNG
Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) ziet het wetsvoorstel als een logische uitbreiding van de bestaande verantwoordelijkheid van de burgemeester en de gezaghebber voor de handhaving van de openbare orde en beschrijft het als een democratisch gelegitimeerd, bestuursrechtelijk instrument dat snel en proportioneel kan worden ingezet. De VNG erkent dat dit wetsvoorstel voldoet aan de behoefte om de bevoegdheden van de burgemeester in het digitale domein uit te breiden en verwijst naar de position paper van de VNG uit 2023 over het online gebiedsverbod. Het NGB en de VNG hebben aandachtspunten die reeds aan de orde komen bij de reactie die de initiatiefnemer hierboven heeft gegeven op de opmerkingen van de G4 namelijk de rol van platforms en het verwijderd houden van uitingen. De VNG vraagt aandacht voor de informatiepositie van de burgemeester en voor de causaliteit tussen de uiting en de (vrees voor) openbare-ordeverstoring, Initiatiefnemer kan deze aandachtspunten goed volgen en ondersteunt van harte de suggestie van het NGB op deze punten. De NGB adviseert om het wetsvoorstel in te voeren met landelijke instructies en beoordelingskaders, structurele ondersteuning voor gemeenten en juridische basis voor gegevensuitwisseling. Deze suggesties worden onderschreven door de initiatiefnemer en zullen worden doorgeleid aan de minister. De initiatieven die lop dit thema reeds lopen bij het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en in de burgerdialoog die door het ministerie van Justitie en Veiligheid is opgestart zullen hierbij zeer behulpzaam zijn.

Amnesty International en Bits of Freedom
Deze organisaties zijn geen voorstander van het initiatiefwetsvoorstel en zijn van mening dat burgemeesters het bestaande instrumentarium moeten inzetten tegen onrechtmatige online uitingen. Ook hebben deze organisaties een aantal zorgen geuit die niet direct raken aan de inhoud van het wetsvoorstel, maar breder hun zorgen weergeven over het risico op schending van de vrijheid van meningsuiting en het recht op privacy. Dat geeft de initiatiefnemer de gelegenheid te benadrukken dat het wetsvoorstel geen enkele vorm van ongereguleerde surveillance introduceert of mogelijk maakt. Preventie en dialoog zijn belangrijk en het is goed daar ook op in te zetten. Desondanks komt het in de praktijk voor dat er online oproepen worden geplaatst voor een (gewelddadige) openbare-ordeverstoring met alle gevolgen van dien. De signalen uit de praktijk van veel gemeenten laten zien dat de noodzaak bestaat het bestaande instrumentarium uit te breiden. De jurisprudentie zoals aangehaald in paragraaf 2 geeft hier uitdrukking aan. De initiatiefnemer is het eens met Amnesty International en Bits of Freedom dat verschillende meningen belangrijk zijn in een gezonde democratie. Ook is de initiatiefnemer het eens met de stelling dat een duidelijke handleiding en gerichte ondersteuning voor burgemeesters in de praktijk noodzakelijk is voor de invulling van hun ambt.

Reactie Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

Het NJCM stelt dat aangesloten moet worden bij het reeds bestaande systeem van bevelsbevoegdheden die de burgemeester in het kader van de openbare orde heeft. De bevoegdheid uit dit wetsvoorstel voorziet juist in een behoefte. Rechterlijke uitspraken hebben laten zien dat met enkel de bestaande bevoegdheden geen invulling kan worden gegeven aan de gerechtvaardigde wens van burgemeesters om het instrumentarium dat zij nodig hebben bij het handhaven van de openbare orde bij de tijd te brengen.
In het bijzonder wijst het NCJM erop dat de bevoegdheid zich niet moet richten op het begrip 'openbare orde' maar eerder op 'wanordelijkheden'. Het noodbevel uit artikel 175 Gemeentewet kan alleen als vangnet worden ingezet en alleen bij de meest ernstige vorm van verstoring namelijk "wanordelijkheden, oproerige bewegingen en rampen". Zie voor een toelichting hierop paragraaf 6. Op basis van de voorbeelden uit de praktijk en de uitgesproken behoefte van burgemeesters is door initiatiefnemer bewust gekozen voor openbare-ordeverstoring in plaats van wanordelijkheden. Dit wetsvoorstel gaat uitdrukkelijk niet mee in de wens van de burgemeesters om preventief uitingen te verbieden, in lijn met het advies van de Landsadvocaat dat door de minister van Justitie en Veiligheid aan de Kamer is verzonden. Zoals ook in reactie in de voorgaande alinea bepleit geeft dit wetsvoorstel een wettelijke grondslag voor een bevoegdheid van een burgemeester waarbij is beargumenteerd dat de grondwettelijke beperking minimaal is, zie paragraaf 6 en 7. Strafbaarheid van de gedraging is niet de norm waarop deze bevoegdheid aan de burgemeester met dit wetsvoorstel wordt toegekend.

Wetenschap / juridisch experts
Uit de bijdrage van juridisch experts volgt dat een inbreuk op een grondrecht een wettelijke basis moet hebben en voldoende moet zijn onderbouwd. De initiatiefnemer deelt dit volledig en stelt dat dat de reden is voor een nieuwe wettelijke grondslag voor een bevelsbevoegdheid van de burgemeester. De praktijk en de rechterlijke uitspraken die in de toelichting naar voren zijn gehaald bevestigen dat een eenduidige wettelijke grondslag nodig is waarbij de initiatiefnemer heeft beargumenteerd dat de inbreuk op grondrechten minimaal zijn. Uiteraard moet ook de toepassing van deze bevoegdheid de toets van proportionaliteit en subsidiariteit moeten doorstaan. Dit zal worden vormgegeven door jurisprudentie. Initiatiefnemer ondersteunt van harte de suggestie die door meerdere consultatiepartijen is gedaan om hier de burgemeesters in te ondersteunen.

Ook wordt een aantal praktische bezwaren naar voren gehaald. In paragraaf 4 en 5 wordt hierop ingegaan. De burgemeester raakt op de hoogte van de online uiting via informatie die hem bereikt binnen de huidige wettelijke kaders. In de praktijk kan het bijvoorbeeld gaan om een bestuurlijke rapportage van de politie of via het eigen ambtelijke apparaat. Het bestaande wettelijke kader om informatie te vergaren, wijzigt met deze wet uitdrukkelijk niet. Tegen eenieder die een bericht plaatst kan een bevel worden uitgevaardigd. Onder plaatsen wordt ook delen of reposten verstaan. Een bericht 'liken' is geen plaatsen. Een beheerder is geen plaatser. De suggestie om het bevel uit te breiden naar "en verwijderd te houden" is inhoudelijk te volgen maar leidt in de ogen van initiatiefnemer tot een disproportionele inbreuk op grondrechten.

11. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

De burgemeester kan aan een persoon die online een bericht heeft geplaatst waardoor de openbare orde wordt verstoord of waardoor ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan, een bevel geven om dat bericht te verwijderen.

"Online" duidt erop dat de bevoegdheid enkel ziet op een bericht dat is geplaatst op het openbare internet. Met het openbare internet wordt bedoeld dat deel van het internet dat door een gebruiker direct kan worden benaderd, bijvoorbeeld via een link, een adres of een inlog. Dit betekent dat wanneer voor de toegang tot het bericht registratie of toelating tot een groep gebruikers vereist is, het alleen onder het bereik van het wetsvoorstel valt wanneer gebruikers die toegang tot de informatie wensen, automatisch worden geregistreerd of toegelaten zonder menselijke beslissing of selectie van wie toegang krijgt. Alleen dan kan namelijk worden gesproken van het "openbare internet". Dit voorstel biedt derhalve geen grondslag voor het laten verwijderen van een bericht in een bron waarbij een aanvullende handeling, die in feite niet volledig geautomatiseerd is, is vereist en waarvoor een "deurbeleid" bestaat in de vorm van een beoordeling van de accounthouder (in enige mate doorbreken van een beveiliging). Het onderhavige wetsvoorstel ziet niet op interpersoonlijke communicatiediensten, zoals WhatsApp en Signal, en andere diensten die gebruikmaken van encryptie. Ook ziet het niet op niet-openbare delen van het internet, zoals besloten groepen binnen social media of platforms en clouds. Voor zover delen van bijvoorbeeld Facebook openbaar zijn, kan de burgemeester optreden.

Het begrip "bericht" heeft een ruime reikwijdte. Het omvat bijvoorbeeld uitingen die via geschriften en afbeeldingen worden gedaan, maar ook gebaren en mondelinge uitingen. Een uiting kan voor (quasi) een ieder zonneklaar zijn, maar noodzakelijk is dit voor de toepassing van de bevoegdheid niet. Het kan ook gaan om een uiting die slechts in de ogen van ingewijden betekenisvol is in relatie tot de – door de burgemeester te beoordelen – daaruit voortvloeiende verstoring van de openbare orde of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Ook een codewoord, symbool, signaal of hondenfluitje, muziek of straattaal kan hier afhankelijk van de omstandigheden bijvoorbeeld onder vallen.

"Een persoon die heeft geplaatst" maakt in de eerste plaats duidelijk dat de bevoegdheid niet is gericht op aanbieders van communicatie-, hosting- of internetdiensten. Het gaat hier om de plaatser. "Geplaatst" heeft niet alleen betrekking op degene die het bericht als eerste uitdoet, maar ook op de persoon die het opnieuw plaatst. Dan gaat niet om het liken van een post, maar bijvoorbeeld wel om het doorsturen van een app of het retweeten van een boodschap. Ook degene die niet zelf maar door nieuwe technologie zoals een automatisme of kunstmatige intelligentie (AI) een bericht plaatst of herplaatst valt onder de reikwijdte van het bevel. Het gebruik van de voltooid tegenwoordige tijd maakt duidelijk dat sprake is van een reactie van de burgemeester op een bericht. Er is dus geen bevoegdheid om te bevelen een bericht niet te plaatsen. Hoewel de bevoegdheid preventief kan worden genoemd als de burgemeester haar inzet om een openbare-ordeverstoring te voorkomen, is zij dus niet preventief waar het gaat om de uiting zelf. Dit in verband met het censuurverbod.

"Geplaatst" impliceert dat een bericht is uitgegaan. Dit betekent enerzijds dat de voorbereiding van een bericht of het pogen een bericht te plaatsen, geen aanleiding kan zijn voor een bevel zoals voorgesteld. Anderzijds betekent het dat het bericht nog geen potentiële

openbare-ordeverstoorder hoeft te hebben bereikt of door deze hoeft te zijn gelezen of bekeken. In dit opzicht is bepalend of de burgemeester de ernstige vrees kan hebben dat door het plaatsen van het bericht een openbare-ordeverstoring ontstaat. Is daaraan voldaan, dan kan de burgemeester dus ook optreden in geval van zeer spoedig aantreffen van het bericht.

Het woord "waardoor" geeft causaliteit weer.[20] Wil de burgemeester kunnen optreden, dan moet dóór het plaatsen van het bericht de openbare orde worden verstoord of ernstige vrees bestaan voor het ontstaan daarvan. Enerzijds is louter chronologie dus onvoldoende. Bijvoorbeeld dat een bericht wordt geplaatst en dat een evenement of demonstratie later op een openbare-ordeverstoring uitloopt, maar niet aannemelijk is dat tussen het bericht en die verstoring een andere relatie bestaat dan dat zij op elkaar volgden. Anderzijds wordt oogmerk, opzet, kwade wil of schuld bij de plaatser niet vereist. Net zo min als dit bij andere openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester vereist is. Gedachtig het voorbeeld van project X in Haren[21] kan een geplaatst bericht naar zijn inhoud overigens probleemloos van aard zijn, maar door de omstandigheden van het geval kleur hebben of van kleur verschieten en oorzaak zijn of worden van een (ernstig gevreesde) openbare-ordeverstoring.

Het begrip "(verstoring van de) openbare orde" betekent hetzelfde als in andere artikelen in hoofdstuk XI van de Gemeentewet, zoals door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verwoord in haar standaarduitspraak over de Amsterdamse sinterklaasintocht. De handhaving van de openbare orde door de burgemeester bestaat uit het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde. Die openbare orde wordt beheerst door een complex van rechtsregels, dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven. Met het begrip "openbare orde" wordt hier dus gedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse.[22] Overlast die alleen binnen in een woning wordt ondervonden, valt daar niet onder.[23] Het gebruik van het begrip "openbare orde" impliceert dat louter het feit dat zich in een pand eventueel wanordelijkheden voordoen, geen grond voor sluiting kan opleveren.[24] Een verstoring van de openbare orde is ook niet hetzelfde als het plegen van een misdrijf. Een (ernstig gevreesde) verstoring van de openbare orde betekent dat (er ernstig vrees bestaat dat) in de gemeente van de burgemeester die het bevel wil geven, daadwerkelijk effect waarneembaar is op het openbare leven.[25] Een gebeurtenis kan ten slotte aanleiding zijn voor reacties in de buurt. Hoewel die in hun algemeenheid niet op één lijn zijn te stellen met een openbare-ordeverstoring, kunnen de ernst, omvang en duurzaamheid van onveiligheids- en angstgevoelens bij mensen blijkens de rechtspraak van de Afdeling

[20] Vgl. "door" bij andere openbare-ordebevoegdheden als preventief fouilleren (bij "verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan", artikelen 151b en 174b van de Gemeentewet) en pandsluiting (indien "door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, (…) de openbare orde (…) ernstig wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring", artikel 174a, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet).

[21] Het bericht luidde: "Zo. Eventje op Facebook voor de 21ste is gemaakt", commissie Project X Haren, *Er is geen feest. De overheidsreactie op project X Haren. Deelrapport 1*, p. 13, bijlage bij *Kamerstukken 2012/13, 33571, nr. 1*.

[22] ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117.

[23] Vgl. ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:156.

[24] *Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 6*.

[25] M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde. Een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orderecht*, repository.wodc.nl 2017, p. 29–30.

bestuursrechtspraak van de Raad van State[26] maken dat sprake is van zodanige maatschappelijke onrust dat de situatie wel zo kan worden gekwalificeerd.[27]

Het begrip "ernstige vrees" (namelijk voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde) heeft eveneens dezelfde betekenis als bij andere bevoegdheden van de burgemeester die zijn geregeld in hoofdstuk XI van de Gemeentewet. De verwijderingsbevelsbevoegdheid heeft in zoverre een preventief karakter. Het is niet noodzakelijk dat de openbare orde al is geschonden, bijvoorbeeld doordat rellen zijn ontstaan. De bevoegdheid is ook in beeld op het moment dat de burgemeester hiervoor ernstig vreest. De burgemeester heeft beoordelingsruimte en de rechter toetst in zoverre uitsluitend of de burgemeester in redelijkheid kon inschatten of de vrees bestaat, met een terughoudende toets. Net als bij zijn lichte bevelsbevoegdheid, gebiedsverboden, de pandsluitingsbevoegdheid en noodbevoegdheden zal de burgemeester het bevel deugdelijk moeten onderbouwen met feiten die aanleiding geven voor die vrees en aangeven waarom het concrete bevel nodig is voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente. Ernstige vrees kan bijvoorbeeld blijken uit informatie die de politie aan de burgemeester verstrekt in het kader van zijn openbare-ordetaak over feiten en omstandigheden die een dreiging zeer waarschijnlijk maken.[28] Zo kan een openbare-ordeverstoring ernstig te vrezen zijn bij op handen zijnde rellen. Ook valt te denken aan een eerdere problemen die vanuit eenzelfde omgeving of onder soortgelijke omstandigheden hebben plaatsgevonden, zoals de verstoring van een periodiek terugkerende evenement of terugkerende herdenking of confrontaties tussen voetbalhooligans.

Het voorgaande betekent dus dat noodzakelijk is, hetzij dat de openbare orde in de desbetreffende gemeente wordt verstoord (en daaraan nog geen einde is gekomen), hetzij de openbare orde aldaar nog niet of niet meer wordt verstoord, maar daarvoor volgens de burgemeester wel ernstige vrees bestaat.[29]

De passage "dat bericht verwijderen" maakt ten slotte duidelijk dat de bevoegdheid zich richt op het specifieke bericht dat een persoon heeft geplaatst en waardoor de openbare orde is verstoord of waardoor ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan. De uitingsvrijheid wordt zo specifiek mogelijk en alleen achteraf beperkt, dus niet ruimer dan voor de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is en niet met het oog op de plaatsing van enig toekomstig bericht. Dit in verband met het censuurverbod.

Artikel I, onderdeel B

De voorgestelde bevoegdheid wordt toegevoegd aan de trits artikelen met bevoegdheden voor het gebruik waarvan de burgemeester geen machtiging kan verlenen. Het is van belang dat de burgemeester voor de voorgestelde bevoegdheid volledig verantwoordelijk is en het gaat om een ingrijpende bevoegdheid. De burgemeester mag dan ook geen machtiging verlenen aan de politie om het besluit te nemen.[30]

---

[26] Vgl. ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3689, para. 5.5, en ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2814, para. 6.4.
[27] Vgl. ook zo de memorie van toelichting op artikel 174a, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet, *Kamerstukken II 2022/23, 36217, nr. 3, p. 45-46*.
[28] Vgl. ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2838, para. 5.
[29] Vgl. ook zo de memorie van toelichting op artikel 174a, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet, *Kamerstukken II 2022/23, 36217, nr. 3, p. 46.*
[30] *Kamerstukken II 2000/01, 26735, nr. 3, p. 34* en M.A.D.W. de Jong, aantekening 3 op artikel 177 van de Gemeentewet, in: *Tekst en Commentaar Gemeentewet*.

Artikel II

Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de beide onderdelen van artikel I. Het betreft dezelfde regeling voor de gezaghebber van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel III

Het artikel regelt een invoeringstoets na twee jaar en een evaluatie na vijf jaar.

Artikel IV

Het artikel regelt de inwerkingtreding. De mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding is opgenomen om eventueel onderscheid te maken tussen Europees en Caribisch Nederland.

Artikel V

Het artikel regelt de citeertitel. Hoewel het een wijzigingsregeling betreft, bestaat daaraan naar verwachting behoefte. Kern van het voorstel is een nieuw artikel en gebleken is dat waar een citeertitel in een dergelijk geval ontbreekt, daar in de praktijk alsnog naar wordt gezocht.[31] Vandaar: Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring.

Michon-Derkzen

---

[31] Vgl. de wet die in de praktijk de Overlastwet (voorheen ook Voetbalwet) heet te zijn, maar bij ontbreken van een officiële citeertitel dient te worden aangehaald als: de Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast) (Stb. 2010, 325).